

DESENTRALISASI FISKAL DAN STABILITAS POLITIK DALAM KERANGKA PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Proborini Hastuti
proborini.hastuti@gmail.com
UPN "Veteran" Jawa Timur

ABSTRAK

Kebijakan desentralisasi fiskal merupakan konsekuensi dari keputusan politik desentralisasi atau politik otonomi daerah yang diambil pemerintah. Pada kenyataannya pelaksanaan desentralisasi fiskal di lapangan diakui cenderung dipengaruhi oleh aspek politik daripada aspek ekonomi. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis: (i) implikasi tekanan politik dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal terhadap pelayanan publik, (ii) eksternalitas negatif dalam penerapan desentralisasi fiskal di Indonesia, (iii) rekayasa politik dalam kaitannya transfer fiskal pusat-daerah. Penelitian ini menggunakan metode analisis ekonomi politik dan kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa masih belum maksimal pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat disebabkan adanya kendala penerapan fiskal di pemerintah daerah dimana desentralisasi kewenangan pengeluaran lebih dulu dilaksanakan untuk mengakomodasi tekanan politik; desentralisasi fiskal membawa implikasi pada terjadinya pergeseran relasi kekuasaan pusat-daerah dan antar lembaga di daerah; dan adanya kebijakan desentralisasi fiskal dan hubungannya dengan kontrol politik kepentingan elit. Konstruksi politik dalam pengambilan kebijakan seharusnya dilakukan secara tepat sesuai dengan koridor pelaksanaan desentralisasi fiskal yang ideal sebagai upaya implementasi good governance dalam kerangka otonomi daerah di Indonesia.

The fiscal decentralization policy is a consequence of the political decisions of decentralization or the politics of regional autonomy taken by the government. In fact, the implementation of fiscal decentralization in the field is recognized to be likely to be influenced by political aspects rather than economic aspects. This study aims to analyze: (i) the implications of political pressure in the implementation of fiscal decentralization on public services, (ii) negative externalities in the implementation of Fiscal Decentralization in Indonesia, (iii) political engineering in relation to central-regional fiscal transfers. This study uses a method of political economy analysis and then analyzed descriptively qualitative. The results of the study show that there is still a maximum level of local government services to the community due to constraints on fiscal implementation in local governments where decentralization of expenditure authority is first implemented to accommodate political pressure; Fiscal decentralization has implications for shifting central-regional power relations and between institutions in the region; and the existence of a fiscal decentralization policy and its relationship to political control of elite interests. Political construction in policy making should be carried out appropriately in accordance with the ideal corridor for fiscal decentralization as an effort to implement good governance within the framework of regional autonomy in Indonesia.

KATA KUNCI : desentralisasi fiskal, politik, kebijakan, good governance

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Salah satu aspek penting dari hubungan antara pemerintah pusat dan daerah terefleksi dalam *intergovernmental fiscal relations*. Pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan keuangan (*money follow functions*). Pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggungjawab

pelayanan publik yang tentunya harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*). Tanpa pelimpahan ini, otonomi menjadi tidak bermakna (Huda 2007). Pendelegasian pengeluaran menjadi salah satu konsekuensi dari desentralisasi menjadikan kemampuan *self-supporting* dalam bidang keuangan menjadi kriteria yang penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan menjalankan urusan rumah tangganya (Kaho 1997). Dengan kata lain, faktor keuangan menjadi salah satu tolak ukur dalam sebuah penilaian apakah suatu daerah melaksanakan otonominya yang berarti daerah membutuhkan dana untuk menjalankan kegiatan pemerintahannya (Aslym, 1999).

Keterkaitan yang erat antara kegiatan pemerintahan dengan sumber pembiayaan pada hakikatnya memberikan petunjuk bahwa pengaturan hubungan keuangan Pusat dan Daerah tidak terlepas dari masalah pembagian tugas antara Pemerintahan Pusat dan Daerah. Masalah hubungan keuangan antara Pusat dengan Daerah dapat dipecahkan dengan sebaik-baiknya hanya apabila masalah dalam pembagian tugas dan kewenangan antara Pusat dan Daerah juga dipecahkan dengan jelas. Pemerintah daerah sudah tentu harus memiliki kewenangan membelanjakan sumber-sumber daya keuangannya agar dapat menjalankan fungsi-fungsi yang menjadi tanggung jawabnya.

Keadaan keuangan daerah yang sangat menentukan arah pemerintahan suatu daerah. Sehubungan dengan pentingnya kedudukan dari keuangan daerah ini maka pemerintah daerah tidak akan bisa menjalankan fungsinya secara efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan. Keuangan merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri (Kaho 2010). Tanpa adanya biaya yang cukup, maka bukan saja tidak mungkin bagi daerah untuk dapat menyelenggarakan tugas kewajiban serta kewenangan yang ada padanya dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya, tetapi juga ciri pokok dan mendasar dari suatu daerah otonom akan hilang.

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, secara legal formal, dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Kedua UU ini mengatur pokok-pokok penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah serta pendanaan bagi pelaksanaan kewenangan tersebut. Selain itu, terdapat juga Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang mengatur hal-hal mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam melakukan pemungutan kepada masyarakat daerah guna mendapatkan sumber pendanaan bagi pembangunan daerah.

Pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia saat era Reformasi secara resmi dimulai sejak 1 Januari 2001. Proses tersebut diawali dengan pengesahan Undang-undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (PKPD). Hingga kini, kedua regulasi tersebut sudah mengalami beberapa kali revisi hingga yang terakhir UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Awalnya, pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia ditujukan untuk menciptakan aspek kemandirian di daerah. Sebagai konsekuensinya, daerah kemudian menerima pelimpahan kewenangan di segala bidang, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal serta keagamaan. Pelimpahan kewenangan tersebut juga diikuti

dengan penyerahan sumber-sumber pendanaan berupa penyerahan basis-basis perpajakan maupun bantuan pendanaan melalui mekanisme transfer ke daerah sesuai asas *money follows function*. Masih adanya mekanisme transfer ke daerah didasarkan kepada pertimbangan mengurangi ketimpangan yang mungkin terjadi baik antar daerah (*horizontal imbalances*) maupun antara pemerintah pusat dan daerah (*vertical imbalances*). Satu hal yang perlu digaris bawahi bahwa pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia adalah desentralisasi dari sisi belanja (*expenditure*) bukan dari sisi pendapatan (*revenue*) (Haryanto 2016).

Tujuan desentralisasi fiskal bertujuan untuk memenuhi aspirasi daerah menyangkut penguasaan atas sumber-sumber keuangan negara, mendorong akuntabilitas dan transparansi pemerintah daerah, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan daerah, mengurangi ketimpangan antar daerah, menjamin terselenggaranya pelayanan publik minimum di setiap daerah, dan pada akhirnya diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara umum, (Nurhemi dan Suryani 2015). Argumen ini tidak terlepas dari keyakinan bahwa pembangunan tidak dapat tercapai dengan hanya melalui mekanisme pasar, melainkan memerlukan peran pemerintah melalui kebijakan anggarannya. Adapun jika dikaji lebih lanjut, kebijakan desentralisasi fiskal merupakan konsekuensi dari keputusan politik desentralisasi atau politik otonomi daerah yang diambil pemerintah. Otonomi daerah tidak mungkin berhasil apabila tidak didukung sepenuhnya oleh politik fiskal melalui transfer fiskal ke daerah (desentralisasi fiskal) untuk mendukung keberhasilan otonomi daerah tersebut.

Pada kenyataannya pelaksanaan otonomi daerah di lapangan diakui cenderung lebih besar pada aspek politik daripada aspek ekonomi. Hal ini bisa terlihat dari realita yang ada misalnya konflik vertical yang pernah terjadi antara pusat dan daerah dalam persaingan untuk menjadi pemilik tunggal saham Newmont Nusa Tenggara. Pemerintah pusat bersama pemerintah daerah, dan DPR bersaing untuk mendapatkan 31% saham Newmont Nusa Tenggara, perusahaan multinasional yang beroperasi di tambang tembaga dan emas. DPR mencoba untuk memblokir pembelian saham Newmont oleh pemerintah, dengan meminta bantuan dari BPK untuk mendukung klaim mereka (Rahardjo, 2012: 26). Garis besar dari konflik tersebut bukan semata-mata pertimbangan aspek ekonomi melainkan cenderung kearah kepentingan politik elitis.

Persoalan lain muncul ketika stabilitas politik di daerah tidak cukup signifikan berjalan yang kemudian berpengaruh pada penerapan desentralisasi fiskal yang tidak sinergi. Hal inipun kemudian berimplikasi pada persoalan-persoalan lanjutan yang berdampak pada jalannya pemerintahan dan tentu saja jalannya desentralisasi fiskal itu sendiri. Pun demikian, jika terjadi sebaliknya yaitu stabilitas politik di daerah sangat optimal dan sehat akan berpengaruh positif pula pada jalannya pemerintahan di daerah. Tentu hal inipun berbanding lurus dengan jalannya desentralisasi fiskal yang nantinya bermuara pada *good governance* di daerah. Studi yang mencoba untuk menemukan hubungan antara stabilitas politik dan kinerja ekonomi adalah seperti yang dilakukan oleh Alesina et al (1996) atau Aisen dan Veiga (2011). Kedua studi tersebut menyimpulkan bahwa stabilitas politik dan kinerja ekonomi memiliki hubungan positif. Dengan menggunakan data panel ratusan negara dan lintas periode, kedua paper tersebut menunjukkan bahwa semakin tidak stabil situasi politik suatu negara, maka semakin buruk pula kinerja perekonomian negara tersebut, tentunya dalam hal ini berimplikasi pula pada jalannya perekonomian pemerintah di daerah. Studi tersebut juga selaras dengan apa yang disampaikan Halim (2007)

bahwa pelaksanaan desentralisasi fiskal akan berjalan dengan baik dengan berpedoman salah satunya pada stabilitas politik yang kondusif.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka masalah penelitian ini dirumuskan, sebagai berikut:

- 1.2.1. Bagaimana implikasi tekanan politik dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal terhadap pelayanan publik?
- 1.2.2. Bagaimana eksternalitas negatif dalam penerapan Desentralisasi Fiskal di Indonesia?
- 1.2.3. Bagaimana rekayasa politik dalam kaitannya transfer fiskal pusat-daerah?

1.3. Tujuan Penelitian

Berlandaskan pada rumusan permasalahan di atas, penelitian ini bertujuan:

- 1.3.1. Untuk menganalisa implikasi tekanan politik dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal terhadap pelayanan publik.
- 1.3.2. Untuk menganalisa eksternalitas negatif dalam penerapan Desentralisasi Fiskal di Indonesia.
- 1.3.3. Untuk menganalisa bagaimana rekayasa politik dalam kaitannya transfer fiskal pusat-daerah.

1.4. Manfaat Penelitian

Berkaitan dengan tujuan yang dijabarkan di atas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis dan praktis, sebagai berikut:

1.4.1. Manfaat teoritis.

Sebagai sumbangan literatur dan informasi ilmiah untuk memahami dan mendalami tentang pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia di masa yang akan datang yang sejalan dengan kondisi politik daerah.

1.4.2. Manfaat praktis.

Sebagai kerangka acuan kepada pimpinan daerah, politisi, dan aparatur daerah dalam menerapkan instrumen pendapatan daerah dan mengambil langkah-langkah kebijakan yang tepat sesuai dengan koridor pelaksanaan desentralisasi fiskal yang ideal sebagai upaya implementasi *good governance* dalam kerangka otonomi daerah.

2. TINJAUAN LITERATUR DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

2.1. Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi merupakan sebuah instrumen untuk mencapai salah satu tujuan bernegara, yaitu terutama memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis. Desentralisasi akan diwujudkan dengan memberikan kewenangan kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah untuk melakukan pembelanjaan, kewenangan untuk memungut pajak (*taxing power*), terbentuknya dewan yang dipilih oleh rakyat, kepala daerah yang dipilih oleh rakyat, dan adanya bantuan dalam bentuk transfer dari pemerintah pusat (Bird dan Vaillancourt 1998).

Salah satu wujud pelaksanaan otonomi daerah adalah dengan adanya otonomi dalam aspek pengelolaan keuangan daerah yang disebut otonomi fiskal atau desentralisasi fiskal. Menurut Prawirosetoto (Pujiati 2006), desentralisasi fiskal adalah pendelegasian tanggung jawab dan pembagian kekuasaan dan kewenangan untuk pengambilan keputusan di bidang fiskal yang meliputi aspek penerimaan (*tax*

assignment) maupun aspek pengeluaran (*expenditure assignment*). Desentralisasi fiskal ini dikaitkan dengan tugas dan fungsi pemerintah daerah dalam penyediaan barang dan jasa publik (*public goods / public service*). Dengan kata lain, desentralisasi fiskal dapat diartikan sebagai suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintah yang dilimpahkan (Saragih 2003).

Pemerintah Daerah diberikan sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Desentralisasi fiskal memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola keuangan daerahnya. Daerah diberikan kewenangan dalam menggali sumber-sumber penerimaan sesuai dengan potensi yang dimiliki. Prinsip dari desentralisasi fiskal tersebut adalah *money follow functions*, dimana Pemerintah Daerah mendapat kewenangan dalam melaksanakan fungsi pelayanan dan pembangunan di daerahnya. Pemerintah Pusat memberikan dukungan dengan menyerahkan sumber-sumber penerimaan kepada daerah untuk dikelola secara optimal agar mampu membiayai daerahnya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Pemerintah Pusat juga memberikan dana transfer yang dapat dikelola daerah dalam pembiayaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Tujuannya adalah untuk mengatasi ketimpangan fiskal dengan Pemerintah Pusat dan antar Pemerintah Daerah lainnya. Untuk meminimilaisir ketergantungan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat melalui dana transfer tersebut, daerah dituntut dapat mengoptimalkan kemampuannya dalam menggali potensi pendapatannya.

Desentralisasi fiskal merupakan salah satu komponen utama dari desentralisasi, karena apabila pemerintah daerah melaksanakan fungsinya dan diberikan kebebasan dalam mengambil keputusan di sektor publik, maka harus mendapat dukungan dari pemerintah pusat berupa subsidi/bantuan maupun pinjaman dari pemerintah pusat serta sumber-sumber keuangan yang memadai, baik yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), termasuk *surcharge of taxes*, pinjaman, maupun dana perimbangan dari pemerintah pusat. Pemerintah pada hakekatnya mengemban tiga fungsi utama, antara lain fungsi distribusi, alokasi dan stabilisasi (Stiglitz 2000). Fungsi alokasi adalah peran pemerintah dalam mengalokasikan sumber daya ekonomi agar tercipta secara efisien, yaitu peran pemerintah dalam menyediakan barang yang tidak bisa disediakan oleh pasar. Fungsi distribusi adalah peran pemerintah dalam memengaruhi distribusi pendapatan dan kekayaan untuk menjamin adanya keadilan dalam mengatur distribusi pendapatan. Fungsi stabilisasi merujuk pada tindakan pemerintah dalam memengaruhi keseluruhan tingkat pengangguran, pertumbuhan ekonomi dan harga. Dalam hal ini pemerintah menggunakan kebijakan anggaran untuk mengurangi pengangguran, kestabilan harga dan tingkat pertumbuhan ekonomi berkelanjutan.

Pelaksanaan desentralisasi fiskal menurut Halim (2007) akan berjalan dengan baik dengan berpedoman pada hal-hal sebagai berikut :

- 1) Adanya Pemerintah Pusat yang kapabel dalam melakukan pengawasan dan *enforcement*.
- 2) Terdapat keseimbangan antara akuntabilitas dan kewenangan dalam melakukan pungutan pajak dan retribusi Daerah.
- 3) Stabilitas politik yang kondusif.
- 4) Proses pengambilan keputusan di daerah harus demokratis, dimana pengambilan keputusan tentang manfaat dan biaya harus transparan serta

pihak-pihak yang terkait memiliki kesempatan memengaruhi keputusan-keputusan tersebut.

- 5) Desain kebijakan keputusan yang diambil sepenuhnya merupakan tanggung jawab masyarakat setempat dengan dukungan institusi dan kapasitas manajerial yang diinginkan sesuai dengan permintaan pemerintah
- 6) Kualitas sumberdaya manusia yang kapabel dalam menggantikan peran sebelumnya yang merupakan peran pemerintah pusat.

2.2. Transfer Pemerintah Pusat dalam Rangka Otonomi Daerah

Hingga saat ini otonomi daerah memang sudah berjalan di tiap kabupaten dan kota di Indonesia. Realitas menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum dapat sepenuhnya lepas dari pemerintah pusat di dalam mengatur rumah tangga daerah. Hal ini tidak hanya terlihat dalam konteks kerangka hubungan politis dan wewenang daerah, namun juga terlihat dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah (Simanjuntak, 2001). Implikasi langsung atas implementasi otonomi daerah adalah kebutuhan dana yang cukup besar. Sumber dana utama pemerintah daerah berasal dari PAD, yang dipakai untuk membiayai belanja modal dan pembangunan. Namun dalam beberapa tahun berjalan sumber pembiayaan daerah tidak hanya berasal dari PAD saja. Pemerintah daerah juga mendapatkan bantuan transfer dana dari pemerintah pusat berupa Dana Perimbangan. Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Pemberian dana perimbangan ditujukan untuk mengurangi adanya disparitas fiskal vertikal (antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah), dan juga untuk membantu daerah dalam membiayai kewenangannya.

Dalam pelaksanaan kewenangan daerah, pemerintah pusat memberikan bantuan kepada daerah dalam bentuk transfer. (Gan Jun *et all.* 2005 dalam Ndadari dan Adi. 2008), mengartikan transfer pemerintah pusat sebagai pengalihan dari pendapatan fiskal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, yang memainkan peranan penting dalam menentukan tingkat disparitas sosial sehingga dalam jangka panjang dapat mengembangkan perekonomian negara.

Sebelum masa otonomi daerah, besaran transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah diwujudkan dalam tiga bentuk yaitu : (1) Subsidi Daerah Otonom (SDO), (2) Bantuan Inpres, dan (3) Daftar Isian Proyek (DIP). Sedangkan saat ini, pada era otonomi daerah ketiga bentuk transfer ini dihilangkan. Sebagai gantinya pemerintah pusat memberikan transfer kepada pemerintah daerah dalam bentuk Dana Perimbangan (DBH, DAU, dan DAK). Secara umum DBH dan DAU digolongkan ke dalam bentuk *unconditional transfer* atau biasa disebut dengan transfer tak bersyarat. Sedangkan DAK digolongkan ke dalam bentuk *conditional transfer* atau biasa disebut dengan transfer bersyarat (Azwardi, 2007 dalam Ndadari dan Adi, 2008).

Pada umumnya pemerintah pusat memberikan transfer dana dalam bentuk DAU. DAU adalah dana yang bersumber dari APBN yang bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah (UU No. 33 Tahun 2004). Untuk mengurangi ketimpangan dalam kebutuhan pembiayaan dan penguasaan pajak antar pusat dan daerah, diberikan kepada daerah DAU minimal 26% dari penerimaan dalam negeri netto (Ndadari dan Adi 2008). Sesuai dengan UU No. 33 Tahun 2004

tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah bahwa kebutuhan DAU suatu daerah (provinsi, kabupaten, kota) ditentukan dengan menggunakan pendekatan konsep celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal dihitung berdasarkan kebutuhan fiskal dikurangi kapasitas fiskal daerah. Dengan pengertian lain, DAU digunakan untuk menutup celah yang terjadi akibat adanya kebutuhan daerah yang melebihi potensi penerimaan daerah bersangkutan. Biasanya distribusi DAU daerah-daerah yang memiliki kemampuan relatif besar akan lebih kecil, sebaliknya daerah-daerah yang memiliki kemampuan relatif kecil akan memperoleh DAU yang relatif besar. Untuk konsep alokasi dasar DAU dihitung berdasarkan jumlah pegawai negeri sipil di daerah.

2.3. Stabilitas Politik

Stabilitas adalah suatu kondisi dari sebuah sistem yang komponennya cenderung ke dalam, atau kembali kepada suatu hubungan yang sudah mantap. Stabilitas sama dengan tiadanya perubahan yang mendasar atau kacau di dalam suatu sistem politik, atau perubahan yang terjadi pada batas-batas yang telah disepakati atau telah ditentukan (Plano et al. 1989). Sedangkan kata politik secara etimologis berasal dari bahasa Yunani/Latin yaitu *politicus* dan *politicos* 'relating to citizen' (Muchtart 1999). Politik juga berasal dari kata *polis* (Negara Kota). Dari kata ini muncul beberapa kata seperti *polities* (Negara Kota), *politikos* (Kewarganegaraan), *politike tehne* (Kemahiran Politik), *politike episteme* (Ilmu Politik). secara terminologis banyak para ahli yang memberi arti politik dalam bahasa yang berbeda, sehingga ada banyak arti yang melekat pada kata politik, seperti *power* (Kekuasaan), *Justice* (Keadilan), *order* (Tatanan Masyarakat).

Pada dasarnya politik adalah *power* (kekuasaan). Proses politik adalah rentetan peristiwa yang hubungannya satu sama lain didasarkan atas kekuasaan, dimana politik adalah perjuangan untuk memperoleh kekuasaan atau masalah-masalah pelaksanaan dan kontrol kekuasaan (Isjwara 1986). Stabilitas politik dapat dipahami sebagai kondisi dimana tidak ada timbulnya perubahan mendasar atau apa yang revolusioner dalam sistem politik (pemerintah), atau perubahan yang terjadi pada batas-batas yang telah ditentukan (Plano 1985).

Menurut Harold Crouch (1982) stabilitas politik di tandai dengan dua hal, *Pertama*, adanya pemerintahan yang stabil dalam arti dapat memerintah bertahun-tahun atau dapat menjalankan programnya sesuai dengan batas-batas yang telah ditentukan. *Kedua*, sistem pemerintahan stabil, dalam arti sistem tersebut mampu menerima perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat dengan tidak merubah sistem pemerintahan yang ada. Sedangkan menurut Arbi Sanit (1982), secara teoritis Stabilitas politik ditentukan oleh tiga variabel yang saling berkaitan, yaitu perkembangan ekonomi yang memadai, perkembangan kelembagaan baik struktur maupun proses politik dan partisipasi politik. Perkembangan ekonomi meliputi adanya tingkat pertumbuhan yang cukup dalam masyarakat. Sedangkan kelembagaan politik mengarah pada pengertian tidak timbulnya konflik antara kekuatan-kekuatan politik. Dan partisipasi politik lebih mengacu pada konsep partisipasi menurut pola pemerintahan dalam mana bentuk partisipasi lebih bersifat 'mobilized' (Sanit 1982).

Jika hal ini dikaitkan dengan penganggaran, dalam proses formal perundang-undangan tentang mekanisme anggaran sudah dibuat, rentan terhadap terjadinya penyalahgunaan anggaran, bahkan proses perumusannya masih didominasi kepentingan elit. Proses tersebut hanya dimaknai sebagai proses formal

dan masih jauh dari nilai-nilai keadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Dilihat dari aspek politik, anggaran adalah *politic is about budgeting*.

Penganggaran pada dasarnya adalah masalah pembuatan berbagai pilihan atau prioritas untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu (Dye, 1972). Pembuatan anggaran diasumsikan sebagai pilihan-pilihan secara rasional, ekonomis dan bebas politik. Dalam prakteknya penganggaran sangat terkait dengan politik yaitu menyangkut *bargaining* antara berbagai kekuatan yang mempunyai wewenang untuk menentukan mana yang penting mana yang tidak (*budgeting is power and politics*). Anggaran merupakan aktivitas politik, maka proses maupun produk kerja adalah produk politik yang terkait siapa yang mendapat apa, siapa yang terlibat dan permasalahan serta konflik yang muncul dalam penyusunan mampu penetapan anggaran.

3. METODE PENELITIAN

Tulisan ini adalah penelitian dengan metode analisis ekonomi politik dalam kerangka desentralisasi fiskal di daerah yang dilakukan menggunakan penelitian kepustakaan. Penelitian kepustakaan dilakukan untuk mendapatkan data sekunder dengan bahan atau materi berupa buku-buku, artikel-artikel, hasil-hasil penelitian, dan pendapat ahli yang berkaitan dengan stabilitas politik dan desentralisasi fiskal. Tulisan ini mengkaji dan menganalisis bahan hukum baik yang sifatnya konseptual maupun faktual yang berkaitan dengan pengaruh stabilitas politik di daerah dalam konteks jalannya desentralisasi fiskal di Indonesia. Tulisan hukum ini dilakukan melalui pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) (Marzuki 2007).

Data yang dihimpun dalam penelitian ini kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu dengan melakukan analisis yang pada dasarnya dikembalikan kepada tiga aspek, yaitu mengklasifikasi, membandingkan, dan menghubungkan (Shidarta 2004). Berdasarkan hal tersebut maka penelitian yang dilakukan tidak semata-mata mengungkapkan kebenaran belaka, akan tetapi untuk memahami kebenaran tersebut. Terhadap data-data yang telah terkumpul dari penelitian kepustakaan selanjutnya akan dianalisis secara kualitatif untuk menjawab permasalahan yang diajukan.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Refleksi adanya hubungan stabilitas politik dan desentralisasi fiskal perlu diawali dengan mengklasifikasikan factor-faktor yang mempengaruhi, aksternalitas negatif dan rekayasa politik dari pelaksanaan desentralisasi fiskal dalam koridor otonomi daerah di Indonesia. Ketiga hal tersebut nantinya dihubungkan guna memperlihatkan adanya kesinambungan dari implikasi stabilitas politik terhadap penerapan desentralisasi fiskal.

4.1. Tekanan Politik Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal dan Kaitannya dengan Pelayanan Publik

Stabilitas ekonomi makro tidak hanya terpengaruh oleh tingkat desentralisasi namun juga tahapan pelaksanaan desentralisasi. Pola tahapan desentralisasi pada umumnya lebih banyak dipengaruhi oleh faktor politik dan kelembagaan daripada ekonomi. Pada banyak negara, desentralisasi kewenangan pengeluaran lebih dulu dilaksanakan untuk mengakomodasi tekanan politik dan perlunya efisiensi. Pada beberapa negara yang sedang melakukan transisi ke perekonomian pasar (seperti

negara-negara Eropa Timur) dan sedang mengalami kesulitan keuangan, pemerintah pusat umumnya mudah melimpahkan kewenangan pengeluaran tanpa kewenangan pendapatan yang mencukupi. Sebaliknya pada beberapa negara Amerika Latin, pengalihan anggaran pendapatan pemerintah pusat ke Pemda dilaksanakan seperti yang telah ditetapkan dalam undang-undang, sebelum kewenangan pengeluaran Pemda dirumuskan dengan jelas. Pola-pola tersebut tidak mendorong terjadinya disiplin anggaran. Ketidakseimbangan vertikal yang condong pada pemerintah pusat cenderung meningkatkan *transfer* pusat ke daerah, atau menutup defisit dan akumulasi hutang beberapa waktu kemudian. Namun bila ketidakseimbangan itu condong pada Pemda, maka cenderung mendorong pengeluaran yang berlebihan untuk fungsi yang menjadi bebannya, seperti kenaikan gaji yang berlebihan. Hal ini akan menyulitkan Pemda mengatur kembali anggarannya jika kemudian diberikan tambahan fungsi. Disain hubungan fiskal antar tingkat pemerintahan hendaknya memperhitungkan kenyataan bahwa peningkatan desentralisasi kewenangan pengeluaran, baik karena pertimbangan efisiensi maupun politik, cenderung lebih cepat daripada tingkat devolusi kewenangan pendapatan yang konsisten dengan pembebanan pajak yang optimal.

Peraturan Daerah tentang APBD sebagai produk dari proses politik anggaran pun juga sebagai pengejawantahan adanya desentralisasi fiskal di daerah, pada dasarnya merupakan rencana aksi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan harapan publik. Namun demikian, kepentingan publik sebagai sasaran anggaran seringkali justru terdistorsi oleh kebenaran yang didasarkan atas kepentingan pragmatis penguasa, disisi lain publik cenderung menyerahkan keputusan anggaran kepada pemegang kekuasaan (eksekutif dan legislatif). Ruang partisipasi publik dalam proses penganggaran juga tidak berjalan efektif, dan hanya dijalankan secara formalistik sekedar memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Studi sebelumnya yang dilakukan oleh Dirsmits *et al.* (1980) dalam Cavalluzzo dan Ittner (2004) menjelaskan bahwa proses perencanaan, pemrograman dan penganggaran di Amerika Serikat, lebih banyak digunakan sebagai strategi politik untuk mengontrol dan mengarahkan kontroversi, bukan sebagai alat untuk memperbaiki akuntabilitas atau pengambilan keputusan. Desentralisasi fiskal dianggap sebagai alat untuk mendekatkan pengembalian kebijakan penyediaan barang publik agar lebih efisien dan sesuai dengan permintaan masyarakat diharapkan mampu membuka akses barang publik. Di Indonesia desentralisasi fiskal tercermin dalam kebijakan pendapatan asli daerah dan pengeluaran pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. (Bakti dan Kodoatie, 2012). Perubahan sistem keuangan yang dilakukan oleh pemerintah diharapkan mampu memberikan manfaat diberbagai sektor, seperti sektor publik, kesehatan, pendidikan, dan keamanan. Manfaatnya antara lain: *Pertama*, mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah. *Kedua*, memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengembalian keputusan publik ketingkat pemerintah yang paling rendah yang memiliki informasi yang paling lengkap. (Shah, 1997 dalam Mardiasmo, 2002)

Desentralisasi fiskal mempunyai permasalahan dalam pelaksanaan yang dilakukan pemda. Saat ini, pelaksanaan desentralisasi fiskal belum banyak atau tidak berdampak langsung kepada masyarakat baik yang berkaitan dengan pembangunan ekonomi, dan pelayanan publik. Hal ini disebabkan masyarakat lokal tidak

mempunyai pengaruh dan kendali terhadap kebijakan fiskal daerah. Dan pada sisi lain, wakil rakyat yang di duduk di parlemen yang notabene adalah wakil masyarakat yang sebetulnya bisa mengendalikan atau melakukan kontrol terhadap kebijakan fiskal pemda, rupanya tidak memperjuangkan kebijakan fiskal untuk kepentingan masyarakat, tetapi hanya memperjuangkan aspirasi pribadi, pengusaha, dan kepentingan partai politik saja. Pelaksanaan musrenbang dalam proses perencanaan pembangunan daerah, cenderung dilakukan hanya untuk memenuhi proses formal yang didasarkan pada regulasi, bahkan terkesan sekedar proses ritual yang seolah-olah keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan benar-benar telah terjadi. Kondisi seperti ini tentunya berdampak pada proses penganggaran pemerintah yang cenderung *status quo*, tidak responsif terhadap keinginan atau harapan masyarakat yang dinamis, sejalan dengan dinamika yang terjadi di lingkungan masyarakat. Penganggaran partisipatif dan diskursus *good governance* yang menjadi slogan pemerintah di era reformasi, mestinya menempatkan masyarakat tidak hanya sebagai obyek pembangunan, tetapi juga menjadikan mereka sebagai subyek pembangunan. Celakanya kedudukan legislatif dan adanya stabilitas politik yang tidak menentu sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah dan sekaligus sebagai wakil masyarakat dalam struktur kekuasaan, tidak menganggap ini sebagai persoalan penting yang seharusnya mereka dorong, supaya mekanisme musrenbang lebih efektif. Akibatnya, kebijakan fiskal ini hanya menguntungkan segelintir orang saja, dan pelayanan terhadap publik juga tidak pernah meningkat. Hal ini bisa dijadikan contoh seperti jika melihat anggaran desentralisasi dari pemerintah pusat ke pemda, baik itu berupa DAK (Dana Alokasi Khusus), Bansos (bantuan Sosial), dan anggaran lain-lain, hanya dinikmati oleh para elit lokal saja seperti eksekutif, dan legislatif. Sedangkan untuk masyarakat lokal belum menikmati manfaatnya.

Dengan demikian, masih belum maksimal pelayanan pemda kepada masyarakat, disebabkan masih banyak kendala penerapan fiskal di pemerintah daerah seperti kurangnya kompetensi pimpinan daerah, politisi, dan aparatur daerah dalam menerapkan instrumen pendapatan daerah. Selain itu, pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah juga masih sangat lemah, hal ini bisa dilihat dari penerapan perda tentang pajak dan retribusi daerah yang kurang efektif. Belum lagi persoalan-persoalan lain seperti negara-negara yang menerapkan desentralisasi selalu didera kasus-kasus korupsi, seperti China dan Indonesia. Kalau di Indonesia, korupsi sudah menjalar ke daerah-daerah otonom akibat dari desentralisasi. Dan banyaknya kasus korupsi di daerah otonom menyebabkan kurang perhatian pemerintah daerah kepada pelayanan yang baik dan bermutu untuk upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

4.2. Eksternalitas Negatif Desentralisasi Fiskal dalam Penerapannya

Desentralisasi fiskal tidak dapat dipisahkan dengan konsep desentralisasi secara umum yang di dalamnya menyangkut masalah administratif dan politis. Desentralisasi politik merupakan tonggak terwujudnya demokratisasi dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Sementara desentralisasi administrasi merupakan instrument untuk menjalankan pelayanan kepada masyarakat, dan desentralisasi fiskal memiliki fungsi untuk mewujudkan pelaksanaan desentralisasi politik dan administrasi melalui pelimpahan kewenangan di bidang fiskal (Mardiasmo 2009). Secara prinsipil ketiga jenis desentralisasi tersebut semua menekankan pelimpahan pelimpahan

kewenangan ke pemerintah daerah, diikuti oleh pembiayaan dari pemerintah pusat. Maka dari itu desentralisasi dapat dimaknai sebagai gambaran sejauh mana kewenangan dipegang oleh pemerintah daerah untuk mampu mengambil keputusan sendiri yang mengikat beberapa kebijakan pada ruang lingkup pemerintahan daerah (Litvack et al. 1998). Mencermati ketiga jenis desentralisasi penjabarannya cukup luas, maka uraian selanjutnya lebih fokus mengkaji masalah desentralisasi fiskal. Dimana desentralisasi fiskal merupakan salah satu instrumen kebijakan pemerintah bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah, serta antar daerah lainnya, serta perbaikan pelayanan publik, efisiensi pemanfaatan sumber daya, disamping itu untuk meningkatkan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Dalam tataran lebih aplikatif, desentralisasi fiskal sebagai pelimpahan kewenangan pengelolaan potensi ekonomi dan sumber daya lainnya di daerah, namun tetap diikuti transfer dari pemerintah pusat. Besarnya transfer dana ke daerah dan kemungkinan peningkatan penerimaan diharapkan memiliki korelasi yang kuat terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini terjadi karena pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk memprioritaskan kegiatan yang lebih tepat sasaran, intervensi dari pemerintah di tingkat atas relatif minim, sehingga daerah lebih mandiri mengambil keputusan. Dari ketiga jenis desentralisasi tersebut, yang dianggap ideal yakni devolusi di mana pemerintah daerah diberikan kewenangan yang lebih luas baik secara administratif, politik maupun kewenangan-kewenangan di bidang ekonomi untuk menggali potensi yang dimiliki oleh daerah. Pelaksanaan desentralisasi tanpa diberikan kewenangan yang besar kepada pemerintah daerah, maka tujuan dari pelaksanaan desentralisasi itu sendiri sulit tercapai. Oleh sebab itu dalam pelaksanaan desentralisasi diperlukan kewenangan, terutama untuk mengembangkan potensi ekonomi.

Affan Gafar melihat bahwa pemahaman tentang otonomi daerah sepanjang sejarahnya di Indonesia sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik dan semangat demokrasi pada satu kurun waktu tertentu. Di era sekarang ini pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana di atur dalam undang-undang pemerintah daerah dan perimbangan keuangan, juga tidak lepas dari konfigurasi ekonomi, sosial dan politik yang ada. Jika dilihat dari konfigurasi politik maka seharusnya pelaksanaan otonomi daerah akan lebih baik dan konsisten daripada sebelumnya. Konfigurasi politik saat ini konon lebih demokratis, meskipun berbagai persoalan korupsi dan penegakan hukum masih menjdai ganjalan serius. Saat ini telah banyak kewenangan yang diberikan atau dilimpahkan pemerintah pusat keada pemerintah daerah, hal mana tidak akan terjadi pada masa Orde Baru. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) misalnya, kini jauh lebih berdaya dan berkuasa daripada sebelumnya, sehingga mampu menjadi penimbang kekuasaan Bupati atau Gubernur secara signifikan dalam menentukan arah pembangunan daerah baik secara politis maupun idealis.

Sampai saat ini masih saja muncul persoalan yang menyangkut desentralisasi fiskal dan pola perimbangan pusat-daerah. Isunya masih sama dengan sebelumnya, dengan berbagai alasan dan pertimbangan, pola pertimbangan keuangan pusat-daerah yang diterapkan saat ini masih belum bisa diterima semua pihak, sehingga perlu terus dilakukan evaluasi dan penyempurnaannya dari waktu ke waktu. Banyak pihak yang melihat bahwa pola hubungan keuangan pusat dan daerah yang hingga saat ini belum bagus terutama terletak dalam penerapan kebijakannya. Namun demikian, pelaksanaan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah di Indonesia terasa semakin jauh dari apa yang dicita-citakan sebagaimana penjabaran idealitas diatas. Daerah justru semakin bergantung kepada Pemerintah Pusat, munculnya praktek

dinasti penguasa di daerah serta maraknya perilaku korupsi para pejabat publik. Idiom yang muncul kemudian desentralisasi fiskal dan otonomi daerah tak lain hanya memindahkan eksternalitas negatif dari Pemerintah Pusat di era Orde Baru menuju Pemerintah Daerah (Pemda) di era reformasi ini. Korupsi di Indonesia menjadi permasalahan bangsa yang telah mengakar dari lapisan paling bawah struktur pemerintahan hingga pada level yang tertinggi. APBN dan APBD di Indonesia masih dinilai kurang pengawasan dalam pelaksanaannya, sehingga menimbulkan ketidakefisienan anggaran. Selama ini anggaran publik selalu mengalami kebocoran baik dari segi penerimaan maupun pengeluaran. Secara harfiah, korupsi berarti kebusukan, keburukan, kejahatan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian.

Di Indonesia melalui penelitian Rinaldi, et. al. (2007) mengindikasikan bahwa desentralisasi fiskal membawa implikasi pada terjadinya pergeseran relasi kekuasaan pusat-daerah dan antar lembaga di daerah. Berbagai perubahan membuka peluang maraknya '*money politics*' oleh kepala daerah untuk memperoleh dan mempertahankan dukungan dari legislatif, pemanfaatan berbagai sumber pembiayaan oleh anggota legislatif sebagai setoran bagi partai politik serta yang paling umum, adalah keinginan untuk memperkaya diri sendiri. Peluang korupsi semakin terbuka dengan adanya perbedaan dan inkonsistensi peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan daerah, 'kerjasama' antara legislatif dan eksekutif serta minimnya porsi partisipasi dan pengawasan publik.

4.3. Rekayasa Politik Terhadap Ketergantungan Daerah terhadap Transfer Fiskal Pusat-Daerah

Anggaran transfer fiskal ke daerah merupakan salah satu instrumen fiskal penting dari politik desentralisasi fiskal guna mendanai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Implementasi kebijakan transfer fiskal ke daerah, selain memperhatikan kebutuhan pendanaan urusan pemerintahan di daerah, juga mempertimbangkan kemampuan keuangan Negara serta tujuan yang hendak dicapai Negara dalam setiap tahun anggaran berdasarkan program/proyek/kegiatan yang ditetapkan sebagai prioritas pembangunan nasional. Salah satu tujuan desentralisasi fiskal adalah untuk meningkatkan kapasitas fiskal daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Tujuan awal dilakukannya desentralisasi fiskal adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (*vertical fiscal imbalance*) dan antardaerah (*horizontal fiscal imbalance*). Selain itu diharapkan meningkatkan peningkatan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antar-daerah. Desentralisasi fiskal juga meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya nasional. Dengan adanya desentralisasi fiskal tata kelola keuangan harus dilakukan secara transparan dan akuntabel dalam pelaksanaan kegiatan pengalokasian transfer ke daerah yang tepat sasaran, tepat waktu, efisien, dan adil.

Desentralisasi fiskal sebagai bagian dari proses kebijakan publik maka bisa dilihat dari para elit yang membuat kebijakan tersebut. Menurut Ahli Kebijakan Publik, Grindle dan Thomas yang menjelaskan bahwa ada dua kondisi yang dapat dianalisis yaitu adanya politik makro dan politik mikro (Grindle dan Thomas 1991). Politik makro artinya para elit kebijakan menitikberatkan pada masalah yang memengaruhi legitimasi rezim, sasaran-sasaran politik, dan ekonomi dalam jangka panjang, nasional. Sedangkan politik mikro biasanya dijumpai bukan krisis, terkait

dengan tuntutan parokial dari kelompok tertentu, pemanfaatan sumber daya kebijakan untuk memelihara relasi dengan klien politik, pembagian sumber daya kebijakan untuk memperoleh kontrol politik, kepentingan-kepentingan elit dalam jangka pendek. Oleh karena itu, kebijakan desentralisasi fiskal dalam implementasinya dipengaruhi tingkat demokrasi lokal (Azfar et al. 1999). Demokrasi lokal akan berfungsi secara baik dalam lingkungan masyarakat yang secara tingkat ekonomi dan sosial bersifat homogen.

Fenomena yang berkembang saat ini dengan adanya kebijakan desentralisasi fiskal dan hubungannya dengan kontrol politik kepentingan elit adalah kecenderungan daerah untuk melahirkan daerah otonomi baru (DOB) yang pada hakekatnya bukan didasarkan atas keinginan dan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat lokal, tetapi sebagai “sarana” untuk mendapatkan transfer fiskal dari pusat. Hal ini benar-benar terjadi dan daerah kabupaten/kota merupakan daerah otonomi baru yang paling banyak lahir dibandingkan provinsi baru. Dengan semakin banyaknya daerah kabupaten/kota baru hasil pemekaran, maka berdampak pada semakin bertambahnya anggaran transfer fiskal ke daerah. Daerah kabupaten/kota yang baru dipastikan akan sangat bergantung kepada transfer fiskal, karena jarang sekali daerah induknya memberikan bantuan finansial.

Salah satu permasalahan pada pemekaran daerah adalah dengan terbentuknya pemekaran daerah maka akan mempersempit kapasitas fiskal pemerintah pusat. Dengan semakin banyaknya daerah pemekaran baru maka setiap tahun jumlah transfer dana dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah semakin tinggi. Hal ini menyebabkan jumlah Belanja Negara setiap tahun semakin meningkat, apabila pertumbuhan Belanja Negara lebih tinggi dari pertumbuhan Pendapatan Negara, akan mempersempit kapasitas fiskal pemerintah pusat. Kajian Bapenas bekerjasama dengan UNDP (2008) menyatakan secara keseluruhan kinerja keuangan daerah pemekaran baru tampak lebih rendah dibandingkan daerah kontrol, disebabkan oleh sejumlah permasalahan dalam keuangan daerah yaitu antara lain ketergantungan fiskal yang lebih besar di daerah pemekaran terutama DOB secara persisten berkaitan dengan besarnya alokasi belanja modal di daerah pemekaran. Peran keuangan pemerintah pusat dalam pembangunan di daerah pemekaran masih sangat besar. Terkait dengan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah, pemekaran seyogyanya dapat mendorong kemandirian pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan di daerahnya melalui optimalisasi sumber-sumber pertumbuhan ekonomi daerah. Seyogyanya alokasi dana pemerintah pusat menjadi satu insentif dan modal awal bagi pemerintah DOB untuk mengoptimalkan pendapatan sendiri, sehingga pada waktunya dapat mengurangi ketergantungan terhadap keuangan pemerintah pusat. Namun pada kenyataannya tidak seperti yang diharapkan karena dana pemerintah pusat sebagai implementasi desentralisasi fiskal bagi DOB tidak dapat diserap dan dikelola dengan baik lantaran stabilitas politik di daerah otonom baru yang tidak mapan dan kondusif bagi pemerintahan yang berjalan.

Disisi lain menurut Sjafrizal (2008) aspek politis yang sering muncul dalam pemekaran daerah adalah dalam bentuk keinginan dari beberapa tokoh politik untuk mendapatkan jabatan baru, baik sebagai Kepala dan Wakil Kepala Daerah maupun Anggota DPRD pada daerah pemekaran (Abdullah 2011). Pada kenyataannya, mayoritas daerah otonom baru yang terbentuk pascareformasi gagal mencapai tujuan menyejahterakan rakyat. Pembentukan daerah otonom baru umumnya hanya menguntungkan segelintir elite lokal. Mayoritas daerah otonom baru gagal karena sebenarnya alasan politis lebih dominan ketimbang alasan lain. Terbukti bahwa

golongan elit yang mendorong pemekaran daerah. Namun, orientasinya untuk mengejar keuntungan politik dan ekonomi (dalam hal ini keleluasaan fiskal yang diberikan pusat). Keuntungan politik dengan menguasai pemerintahan dan keuntungan ekonomi dengan menguasai proyek-proyek pembangunan di daerah. Pemekaran wilayah dijadikan bisnis dari kelompok elit politik di daerah yang sekedar menginginkan jabatan dan posisi dalam pemerintahan. Euforia demokrasi dan tumbuhnya partai-partai politik dimanfaatkan oleh kelompok elit ini untuk menyuarakan "aspirasinya" yaitu mendorong terjadinya pemekaran. Adapun dana transfer ke daerah secara nominal terus mengalami peningkatan, dan jika dilihat dari pertumbuhannya menunjukkan pertumbuhan yang selalu positif. Peningkatan dana transfer ke daerah diakibatkan oleh peningkatan gaji PNS, peningkatan pendapatan untuk bagi hasil, dan penambahan jumlah daerah otonom baru, dan sebagainya. Penambahan jumlah daerah otonom baru tentu akan menambah beban anggaran bagi pemerintah pusat, hal ini dapat dilihat dari peningkatan jumlah dana transfer ke daerah melalui Dana Alokasi Umum.

Fenomena lain yang berkembang dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal dapat dilihat dengan semakin luasnya daerah otonom terutama daerah kabupaten/kota untuk menambah anggaran belanja pegawai daerah dalam APBD yang notabene juga bersumber dari anggaran transfer fiskal, khususnya anggaran dana alokasi umum (DAU). Kecenderungan ini mengindikasikan bahwa pemerintah daerah, khususnya kabupaten/kota sebagai penguasa tidak dapat diatur/tidak tunduk kepada pemerintahan di atasnya. Padahal sebagaimana diketahui bahwa kebijakan desentralisasi fiskal dikeluarkan dalam kerangka memperkuat kapasitas fiskal daerah untuk membantu mendorong perekonomian daerah dan pertumbuhan ekonomi (PDB) daerah. Walaupun kebijakan desentralisasi fiskal sudah dijalankan lebih dari 10 tahun, tetapi kemampuan atau kapasitas fiskal daerah, khususnya kapasitas fiskal kabupaten/kota belum memadai dalam membantu membiayai kebutuhan belanja daerah dalam APBD. Sehingga hal ini masih terus mengakibatkan ketergantungan yang sangat besar terhadap transfer fiskal dari pusat dalam APBD. Ketika pendapatan daerah masih belum mencukupi untuk membiayai peningkatan belanja daerah dalam APBD, maka daerah dimungkinkan untuk melakukan pinjaman daerah. Tetapi selama ini daerah belum berani melakukan kebijakan pinjaman daerah untuk membiayai sebagian kebutuhan belanja daerah dalam APBD.

5. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa: 1) masih belum maksimal pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat disebabkan masih banyak kendala penerapan fiskal di pemerintah daerah dimana desentralisasi kewenangan pengeluaran lebih dulu dilaksanakan untuk mengakomodasi tekanan politik; 2) desentralisasi fiskal membawa implikasi pada terjadinya pergeseran relasi kekuasaan pusat-daerah dan antar lembaga di daerah; dan 3) adanya kebijakan desentralisasi fiskal dan hubungannya dengan kontrol politik kepentingan elit adalah kecenderungan daerah untuk melahirkan daerah otonomi baru (DOB) yang pada hakekatnya bukan didasarkan atas keinginan dan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat lokal, tetapi sebagai "sarana" untuk mendapatkan transfer fiskal dari pusat.

6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Harapan publik terhadap stabilitas politik nasional agaknya amat dominan dalam menentukan keputusan-keputusan ekonominya khususnya dalam pengimplementasian desentralisasi fiskal. Maka apapun agendanya, upaya ke arah perbaikan sistem politik hendaknya terus diarahkan pada pengembalian kepercayaan publik atas kejelasan arah politik dalam negeri yang kondusif dan berpihak bagi bekerjanya kembali berbagai mekanisme perekonomian melalui aktivitas-aktivitas yang produktif. Oleh karenanya situasi politik yang stabil dan kondusif merupakan prasyarat utama dan tiket menuju pemulihan ekonomi secara menyeluruh dan berkelanjutan. Pada akhirnya stabilitas politik nantinya akan koheren terhadap pelaksanaan desentralisasi fiskal di daerah. Tentunya hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi penyelenggara negara dan *stake holder* terkait untuk membawa arus perpolitikan tersebut sinergi dengan desentralisasi fiskal supaya bermuara pada terciptanya *good governance* di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Aslym, A, 1999, Beberapa Aspek Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, Makalah Seminar, Lustrum I MEP-UGM, Yogyakarta.
- Azfar, Omar, et al., *Decentralization and Public Services: The Impact of institutional Arrangements*, IRIS Paper, (University Maryland, USA, 1999).
- Bird, Richard, M. dan Francois Vaillancourt, 1998, *Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang: Tinjauan Umum*, dalam Richard Bird dan Francois Vaillancourt, (Eds), *Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Cavalluzzo, K. S. dan C. D. Ittner. 2004. Implementing Performance Measurement Innovations: Evidence From Government. *Accounting Organizations ang Society*, 29: 243-267.
- Crouch, Harold, *Perkembangan Ekonomi & Modernisasi*, (Jakarta : Yayasan Pengkhidmatan, 1982).
- Grindle, Merilee S. & John W. Thomas, 1991, *Public Choices and Policy Change: The Political-Economy of Reform in Developing Countries*, (John Hopkins University Press, Baltimor, USA, 1991).
- Huda, Ni'matul, *Pengawasan Pusat terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah dan Daerah*, (Yogyakarta: FH.UII Press, 2007).
- Isjwara, F., *Pengantar Ilmu Politik*, (Bandung : Bina Cipta, 1986), cet. VII.
- Kaho, Josef Riwu, *Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010).
- Kaho, Josef Riwu, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1997).
- Litvack, Jennie, et al., 1998, *Decentralization in Developing Country*, (The World Bank, Washington DC, USA).
- Mardiasmo. *Otonomi Dan Manajemen Keuangan Derah*. (Yogyakarta : BPFE UGM, 2009).
- Marzuki, PM., *Penelitian Hukum*. (Jakarta: Prenada Media Group, 2007).
- Muchtar, Ibnu, *Partai Kuning*, Bina Dakwah, No. 228 (Maret, 1999).

- Nurhemi dan Guruh Suryani. 2015. Dampak Otonomi Keuangan Daerah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia, *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*, Volume 18, Nomor 2, Oktober 2015, 183-205.
- Plano, Jack A., *Kamus Analisa Politik*, terj. : Edi S. Siregar, (Jakarta : Rajawali Press, 1985).
- Plano, Jack C. (et.al), *Kamus Analisa Politik*, (Jakarta : Rajawali, 1989), Cet. II.
- Pujiati, Amin. 2006. Analisis Pertumbuhan Ekonomi di Karesidenan Semarang Era desentralisasi Fiskal. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, 61-70.
- R. Dye, Thomas 1060, *Understanding Public Policy*. Third Edition Prentice Hall Inc. Englewood Cliffs N.J. 0732.
- Rinaldi, Taufik, Marini Purnomo dan Dewi Damayanti (2007). Memerangi Korupsi Yang Terdesentralisasi: Studi Kasus Penanganan Korupsi Pemerintahan Daerah". *Bank Dunia: JusticeProject*.
- Sanit Arbi, *Sistem Politik Indonesia; Kestabilan Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*, (Jakarta : Rajawali Press, 1982).
- Saragih, J.P. 2003. Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Suriasumantri, Jujun S., *Ilmu Dalam Perspektif Moral. Sosial dan Politik : Sebuah Dialog Tentang Keilmuan Dewasa Ini*, (Jakarta: Gramedia, 1986),. him. 61-62. Lihat pula Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Konteks ke-Indonesiaan*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, (Bandung: Universitas Katolik Parahyangan, 2004).
- Syafrian, Dzulfian. 2015. Stabilitas Politik dan Demokrasi Ekonomi di Indonesia. Diakses dari <https://dzulfiansyafrian.wordpress.com/2015/08/12/stabilitas-politik-dan-demokrasi-ekonomi-di-indonesia/> pada tanggal 10 Oktober 2018 jam 22.45.